Government of Canada
Privy Council Office

Gouvernement du Canada
Bureau du Conseil privé

The Policy and Expenditure Management System

Canada

THE POLICY AND EXPENDITURE MANAGEMENT SYSTEM

This paper has been prepared
by the Privy Council Office

March 1981

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

THE BACKGROUND TO CHANGE 3

THE NEW SYSTEM 6

LONGER TERM PLANS 8

RESOURCE ENVELOPES 9

RESPONSIBILITY OF MINISTERS 11

THE WORKING OF THE SYSTEM 12

CONCLUSION 14

ANNEX: CABINET COMMITTEES AND RESOURCE ENVELOPES 17

INTRODUCTION

The 1970s has been a decade of increased uncertainty. The turbulence of the world environment and the rapidity of change have contributed to a sense of lost control. A sluggish economic climate has necessitated strict measures to cope with world-wide inflation and unemployment. These economic difficulties have led to calls on all governments to restrain spending and to ensure that their expenditures are put to the most effective and efficient use.

The character of government has also changed, as the nation and the international context in which it lives have changed and as the knowledge of what government can and cannot do has changed.

This change in the character of government needs to be understood and addressed in reforming the policy and financial machinery of government to meet the needs of the 1980s. There is a need not only to limit expenditures but also to increase choice.

The complexity and rapidity of change in Canadian society—and hence of the issues facing government—have meant that few problems can be contained within the span of a single department or the responsibilities of a single Minister. As the number of government departments and agencies increases, in response to demands from the public for action in areas such as environmental protection, consumer affairs, and regional development, this situation becomes more serious. The need for mechanisms that provide for effective cross-departmental action and coordination becomes more urgent.

The speed of events and the speed with which problems and policies are communicated add another dimension to the problem. It is no longer possible to formulate a solution to an issue in isolation, and then sort out at leisure the undesirable and unexpected side effects as they appear.

A government decision can have effects within hours on the lives, financial standing and prospects of individual Canadians. With equal speed, side effects can be transmitted through the complex interconnections of a modern industrial society into areas of national life seemingly quite divorced from the matter at hand.

These changes in the character of government and the structure of the environment within which it operates have drawn in their train an evolution in the thinking about how best to organize and manage government. The question of increasing concern today is not simply what to decide but how to decide.

How decisions are made—that is, the process of public decision-making—shapes what decisions are taken. The way in which the process is structured in terms of incentives and constraints determines how participants will interact in reaching public decisions. The process and hence the product (or decision) are influenced by who is consulted or ignored and when, what factors are considered, and who is accountable and to whom.

It has become increasingly clear that changing the incentives, constraints and procedures in the decision-making process is fundamental to the effective management of government. It makes a major difference whether policies are determined in isolation from, and at the expense of, resource considerations or whether expenditures are set without reference to policies and objectives.

It is also apparent that altering the way in which policy and expenditure decisions are made can be neither taken lightly nor accomplished easily. Experience in altering processes has taught us to treat such change with a healthy degree of circumspection.

The new policy and expenditure management system is not a panacea. Rather it is a conscious attempt to alter the decision-making process in a way which brings into sharper focus the key consideration of what the government wants to achieve with the resources available. It also recognizes that the current structure of federal expenditures is so rigid that fundamental change can be accomplished only in the longer term.

The often asked question of how much the government should spend depends on what the money is to be spent. Similarly, the question of where to spend depends upon how much there is to spend. Objectives shape the determination of resource limits and resource limits in turn shape objectives.

Government decision-making is often described as incremental: attention is focussed on change at the margin with little or no attempt to consider the base of ongoing policies and programs. In a period of lessening growth there is little opportunity for increase at the margin and the major requirement is to examine the base of ongoing activity as the principal means of expanding choice. Not only must the government get credit for new initiatives but there must be a coordinated effort to ensure that the government and the public receive full value for the money that is now spent.

As the Royal Commission on Financial Management and Accountability (Lambert Report) concluded, it is by setting limits that we expand real choices—choice about what policies and programs we undertake as well as what resource limits to set.

Change, if not carefully and sensitively crafted, can easily reduce choice and escalate conflict. The goal of change, and the new system, is to alter the decision-making process to enhance choice by providing clearly defined opportunities to determine objectives in relationship to resources and to establish resource levels in relationship to objectives.

THE BACKGROUND TO CHANGE

The new policy and expenditure management system now being implemented represents an important evolutionary change in management and administration within the federal government. It is a further step towards improvement in the planning, management and control of government policies and expenditures.

Over the past two decades, the government has made a number of changes to the way in which policies and expenditures are managed. Experience gained from these changes—affecting not only the government's financial processes but also its decision-making machinery—has provided the grist for the design and implementation of the new system.

Beginning in the mid-1960s, certain steps were taken to increasingly modernize government so that it could cope with its rapidly changing and onerous burdens. Up to that time, financial control was predicated on a highly centralized system that had spanned the preceding 35 years, dating back to the reforms of Prime Minister Bennett's administration in 1930. Following the Glassco Royal Commission's recommendations, the government established a separate Minister in charge of the Treasury Board and separated the Treasury Board's Secretariat from the Department of Finance.

Similarly the existing Cabinet Committee system was largely an outgrowth of its initial development in 1940 with Committees being directed primarily toward specific *ad hoc* problems or operations. The mid-1960s formalized the use of Cabinet Committees in the total government process and permitted more specialized and in-depth ministerial consideration of proposals prior to consideration by Cabinet itself.

In the late 1960s, a further step was taken—the establishment of a Cabinet Committee on Priorities and Planning—in recognition of the need for a systematic assessment of overall priorities and directions and to establish a closer relationship between expenditures and priorities with a view to improved long-term planning. An important innovation was the establishment each year by the Cabinet Committee on Priorities and Planning of a formalized fiscal framework setting expenditure and revenue levels to guide decision-making.

Further adjustments were made to the Cabinet Committee system to assist Ministers in discharging their individual responsibilities as well as sharing in the collective responsibility for policy. Regular times were established for committee meetings and committees were delegated the authority not simply to recommend to Cabinet but to take specific decisions.

This period in the late 1960s and early 1970s was marked not only by organizational growth and change but also by policy and program expansion. Major income maintenance programs were enriched and, in many cases, legislation provided the indexing of benefits to inflation. Most of the operational programs of the government were also expanded rapidly.

The mid-1970s represented a significant turning point in the management of public expenditures. Confronted by escalating energy prices, growing inflation, and a growing gap between expenditures and revenues, the government was forced to follow a policy of restraint to control expenditures.

As a central part of its restraint program the government adopted a policy to hold the trend growth in federal expenditures to no more than the trend growth in gross national product. In short, the government would grow no faster than the economy.

Coupled with this policy, the government undertook to stay within the overall expenditure ceiling by publishing each February with the tabling of the Estimates, its total expenditure target for the upcoming fiscal year. This public target exerted a discipline on the government to manage within an overall level of resources.

Several other changes associated with this new policy were made. Cabinet gave specific consideration and approval to a detailed expenditure framework for total spending within the context of the government's overall fiscal framework. Improvements were made to the systems for monitoring and reporting the expenditures to ensure that publicly committed targets could be met.

In addition, procedural changes were made to the way in which expenditure proposals were considered by Cabinet and the Treasury Board. Previously, spending proposals were referred to the Treasury Board for consideration of financial implications *after* policy approval by the appropriate Cabinet Committee and Cabinet. With changes to procedures, these proposals, along with their financial implications, were considered by the Treasury Board *prior* to Cabinet approval.

These adjustments established the basis for overall expenditure control throughout the latter part of the 1970s. However, it became apparent that, in an environment of prolonged restraint and increasing change and uncertainty, such adjustments did not serve as an adequate mechanism at the departmental and program levels to ensure that the expenditures applied to specific policy sectors reflected the government's priorities.

The expenditure restraint policy, limiting expenditure increases to the *trend* rate increase in gross national product, all too soon became a comparison of *year-over-year* increases. The publicly announced expenditure target came to be viewed as a rigid ceiling with the public expectation that expenditures would be held below GNP each year.

At the same time, declining economic growth, coupled with high levels of inflation, led to large financial requirements for statutory payments both to provinces (medical and hospital services and education) and to individuals (family allowances and old age security).

In the face of these increased financial requirements and the necessity to operate within a short-term fixed expenditure ceiling, frequent and large expenditure reductions were required throughout the course of each fiscal

year. Without a multi-year planning framework, it proved difficult to plan and undertake these reductions and reallocations in close relationship to the government's objectives for its policy sectors.

The practice of referring expenditure considerations to the Treasury Board reinforced the tendency of Cabinet Committees to ignore the financial implications of their policy decisions. It divorced policy from expenditure, tended to undermine Committee decision-making, and required that Cabinet operate as a "court of appeal" to reconcile divergent Committee and Treasury Board recommendations.

In the course of undertaking these adjustments it became increasingly evident that further, more significant changes were required not only to link expenditures to policies and priorities, but also to consider long-term expenditures as the means to short-term flexibility. The need for change in the structure of expenditure management was well articulated by successive Auditors General and the Royal Commission on Financial Management and Accountability (Lambert Report).

In particular, the Commission concluded that the existing processes for making decisions and managing expenditures were inadequate to the needs of the government as economic limits had tightened. The Commission's final report stressed the necessity to plan within financial limits:

> "... we cannot accept that priorities and objectives can continue to be set without a full awareness of the financial implications of attempting to achieve them."[1]

and,

> "... planning under the assumption of unlimited resources is very different from planning within fixed limits. In fact, planning is a misnomer for a process that focusses principally on new initiatives and how they might be realized. Planning is not planning if it does not require choices among new initiatives and encourage the review and evaluation of on-going activities and the identification of cost reduction potential."[2]

Not only were adjustments required in expenditure management but also in the machinery of government. The increasing interdependence of policies required that more Ministers become involved in the collective processes of deciding upon the elements of the Speech from the Throne, the Budget, and the expenditure estimates.

The new system is built upon recent institutional changes in government decision-making. The establishment of the Board of Economic Development represented a significant attempt to set overall direction for a single policy sector, review ongoing programs, reduce or eliminate low priority programs as the means to fund new initiatives, and link policy and expenditure. Experience gained in the economic development sector has provided the basis for the extension of those efforts to other sectors through the new policy and expenditure management system.

---

1. Royal Commission on Financial Management & Accountability, Final Report, 1979, p. 69.
2. Ibid, p. 74.

THE NEW SYSTEM

The fundamental purpose of the new system is to ensure greater Ministerial control over the management of policies and expenditures. It seeks to do this by integrating the processes of policy-making and fiscal and expenditure planning within the Cabinet Committee system.

The policy and expenditure management system has taken into account criticisms directed at the management of expenditures, including the lack of incentives to review ongoing programs; the *ad seriatum* consideration of new proposals in isolation from clearly articulated objectives and expenditure limits; uncertainty created by seeking to constrain spending growth through the continued use of expenditure reductions (i.e., "X" budgets) to keep within expenditure limits; and the effect of this on longer-term planning.

The objective is to ensure that policy and program decisions are taken in the context of and with a responsibility for costs and expenditure limits and that, in turn, expenditure decisions are taken with an understanding of and responsibility for the government's policies and priorities. Objectives and resources are inextricably related and the requisites of rational decision-making require that they be considered together within the new system.

The ranking of priorities and objectives without consideration of resources is irrational. The question is not "What do you want?" as if there are no limits, but rather "What do you want compared to what others want?". A department with one billion dollars will not only do more than it would with a million, but might well do different things. Resource limits shape objectives, priorities, policies and programs.

Similarly, applying resources to policies and programs without consideration of priorities and objectives is irrational. The question is not "What can you spend?" as if there were no purpose, but rather, "How does it contribute to what you want?". A department with a particular set of objectives will require more or less resources than one with another set. Objectives and priorities affect how resources are applied.

In its essence, the new system involves two significant features:

1. The preparation of a long-term fiscal plan encompassing government revenues and expenditures over a five-year period, i.e., setting out the overall financial constraints within which policy choices must be considered.
2. The establishment of specific expenditure limits (resource envelopes) for policy sectors, related to the government's priorities, and the assignment of the responsibility for managing a particular policy sector's resources to the appropriate Policy Committee of Cabinet.

The new policy and expenditure management system is an integral component of the current Cabinet Committee system. (See Chart I: Cabinet Committee System, page 15). Through the decentralization of decision-making authority to Cabinet Committees, the structure captures the advan-

tages of small group decision-making while reinforcing the collective responsibility of Cabinet as a whole.

The Cabinet Committee system is an extension of Cabinet. It includes four Policy Committees—Economic Development, Social Development, Foreign and Defence Policy, and Government Operations—each responsible for its respective policy sectors. Together with the Cabinet Committee on Priorities and Planning, they form the basis for the new system and are responsible for taking the policy and program decisions in their sectors within the context of their assigned resource envelopes.

There are four coordinating committees—Priorities and Planning, Treasury Board, Legislation and House Planning, and Communications. The Cabinet Committee on Priorities and Planning is central to the policy and expenditure management system with the responsibility for setting the overall direction for government policy including the establishment of the fiscal plan and the determination of resource envelopes for each Policy Committee. In addition, Priorities and Planning provides the forum for the consideration of federal-provincial issues as well as other areas of high priority.

In addition, the Special Committee of Council handles regulations and other proposed Orders-in-Council not requiring the attention of full Cabinet. Other special committees deal, as required, with matters relating to security and intelligence, labour relations, public service, and western affairs. From time to time, special problems assume importance requiring *ad hoc* committees until a satisfactory solution is reached.

The policy and expenditure management system and the Cabinet Committee system are supported by a system of secretariats and committees. The two Ministries of State—for Economic Development and Social Development—provide the support secretariats for their respective Cabinet Committees. These Ministries focus on substantive sectoral strategy and priorities, cross departmental coordination, resource allocation and management, and the analyses of program effectiveness. For the Cabinet Committees on Foreign Policy and Defence, and Government Operations, this support is provided by the Privy Council Office (in addition to the usual Cabinet secretariat functions it provides to all Committees) with the assistance of other interdepartmental mechanisms and central agencies.

Supporting the collective decison-making of Ministers in these Committees are Deputy Minister committees which provide a forum for testing the adequacy and timeliness of proposals and a mechanism for encouraging the resolution of issues not requiring referral to the Cabinet Committees. The Coordinating Committee of Deputy Ministers, chaired by the Secretary to the Cabinet, "mirrors" the Cabinet Committee on Priorities and Planning and handles significant cross-sectoral issues. It is not the purpose of these committees to determine the content or timing of proposals to Cabinet Committees; that is the responsibility of Ministers. Rather, these committees of Deputy Ministers are to ensure that the necessary coordination in the

preparation of proposals has taken place and that the essential information is made available to the Cabinet Committees.

The Privy Council Office provides the secretariat support to Cabinet and its Committees and, in respect of the policy and expenditure management system, focusses on overall government and Prime Ministerial priorities, cross-sectoral problems, and the integrity and functioning of the overall system.

The Treasury Board Secretariat supports both the Treasury Board and the Policy Committees by focussing on the expenditure framework, resource costing, management systems, envelope system accounting, and the efficiency aspects of programs.

The Department of Finance supports the policy and expenditure management system through focussing on the prospects for the economy, the fiscal framework, tax expenditures and fiscal policy, federal-provincial issues relating to major programs, and crown corporations.

LONGER TERM PLANS

As the Lambert Commission pointed out, sound management must be based on a planning process that establishes goals, seeks out the best ways of achieving these goals, identifies the required resources and measures the benefits arising from their attainment. The starting point must be the development of a fiscal plan encompassing the total spectrum of revenues and expenditures to provide a clear picture of the planned role of the government in the economy and setting out specific expenditure limits for each policy area.

Expenditures—overall and for each policy sector—are projected for a five-year period. This allows departments and agencies to plan over a reasonable period with a clear sense of what resource limits will be and requires continuing analysis of expenditure trends to detect problems in later years which might, in light of the legislative process and the financial interdependence between levels of government, require immediate action to effect later savings. Reviewing projections of expenditures provides a means of identifying particular budgetary pressures and selecting those areas where change is desirable in light of the government's longer term objectives.

To develop this plan it is necessary first to set out where the government wishes to be at a particular point in the future and then to identify the key constraints on doing so, an approach essential for achieving government objectives. Sudden and arbitrary changes are difficult and often counter-productive given federal/provincial arrangements and the need for Parliament to approve the government's proposals.

Finally, a long-term plan provides Ministers with a context within which they can examine future costs of ongoing programs and new

initiatives and take these costs into full account in considering current decisions.

The five-year expenditure projections include:

—the current fiscal year;

—the limits for the coming fiscal year; and

—the planning projections for the three subsequent fiscal years.

Each year, and as required by new circumstances, the planning projections are adjusted: the third year projections, after necessary adjustment, become the fixed limit for the coming fiscal year and are replaced by a projection for an additional year ahead.

These targets could and will change, depending upon economic circumstances. They provide, nonetheless, an essential element of realistic planning—a clearly stated objective.

RESOURCE ENVELOPES

The creation of resource envelopes and their integration into the decision-making process of the Cabinet Committee structure are central to the new system. The envelope basically defines the resources that are available over time to a Policy Committee for a particular policy sector. Based on the budgetary requirements of departments, agencies and crown corporations within the sector, the Policy Committee of Cabinet responsible for that particular sector provides direction on the use of the resources.

Total government expenditures have been divided into ten envelopes. Most of these envelopes provide opportunities for the reduction or elimination of expenditures on programs within the envelope in order to yield resources for the expansion of other programs or the development of new ones. While the envelope is defined in terms of an expenditure budget, decisions on the envelope are arrived at with reference to all the means available to achieve a particular objective over time: tax expenditures, loan guarantees, and the use of regulatory and legislative devices, as well as direct funding. This inhibits, for example, escaping the discipline of the envelope limit by expanding tax incentives.

The resource envelopes, together with information on the major policy areas, are intended to serve two basic purposes:

1. **Review of Relationship Between Expenditures and Objectives**
   To display for Ministers quickly and conveniently the relationship of particular programs within a particular policy sector not only to other programs within that sector but to the objectives and expenditure goals of the government as a whole. As such, envelopes are expected to facilitate the identification of expenditure pressure areas, and the comparison of expenditure trends to the government's objectives.

2. Management of Policy Sectors

To provide Policy Committees with both the opportunity and the incentive to develop systems for reviewing programs within their policy sectors and for reallocating resources from less effective to more effective programs. This will become imperative given the requirement that the funding for new initiatives and activities be generated from savings on existing programs.

Following the broad functions of government programs and keeping in mind the Lambert recommendations, a set of policy areas and envelopes have been established. The program content of the envelopes has been designed to maximize policy trade-offs within each envelope while ensuring that Ministers' responsibilities for their respective departments and agencies are not dispersed across several envelopes and Committees.

As implementation of the system proceeds the government will wish to consider certain adjustments to envelopes to improve its effectiveness. The envelopes assigned to the Cabinet Committees are as follows:

1. Cabinet Committee on Priorities and Planning

Fiscal Arrangements

Public Debt

2. Cabinet Committee on Social Development

Justice and Legal Affairs—consists of those government programs aimed at maintaining and enhancing justice and protection of the individual. Ninety percent of the expenditures are allocated to the two major programs—RCMP and Correctional Services.

Social Affairs—consists of all social programs including major statutory programs that involve direct payments to individuals from the federal government (income maintenance), or payments to support essential social services through arrangements with the provinces (Established Programs Financing), as well as cultural programs.

3. Cabinet Committee on Economic Development

Economic Development—consists of those government programs that are directly related to the key economic sectors, including resources, manufacturing and tourism, as well as horizontal policy activities such as competition policy, regional development and transportation.

Energy—includes energy and energy-related programs including the government's planned new initiatives.

4. Cabinet Committee on Government Operations

Services to Government—includes those programs and activities of government whose primary purpose is to provide support and

services to program departments or which are primarily service-oriented (eg., Post Office). It also includes Executive Functions (mainly central agencies) and agencies which report to Parliament but for which the government retains a financial and management responsibility.

Parliament—a separate envelope has been defined for those elements outside the direct control of the government.

5. Cabinet Committee on Foreign and Defence Policy

External Affairs and Aid—includes external affairs and assistance to developing countries.

Defence—both capital and operating expenses for the Department of National Defence.

The specific departments and programs for each envelope are listed in the attached Annex: Cabinet Committees and Resource Envelopes.

RESPONSIBILITY OF MINISTERS

To achieve the integration of the priorities setting and resource allocation processes, the following aspects of the responsibility of the President of the Treasury Board, the Minister of Finance and the Chairmen of the respective Policy Committees are of importance.

A. The Policy Committee Chairmen

Each Chairman's primary responsibility is to develop, in concert with his Policy Committee, a policy and resource overview of the sector and to forge the individual actions and responsibility of Ministers into a common government approach for that sector. On this basis, the Chairman:

1. Leads the process of policy and program development in the policy sector and provides the linkage to the Cabinet Committee on Priorities and Planning to ensure coordination across sectors.
2. Is responsible for ensuring that the Committee has the information necessary to give full consideration of trade-offs that must be made among departments in that sector, and to agree on broad allocations for departments and programs within the envelope assigned. This would include recommendations and decisions on cutting back expenditures and reallocating the savings to other programs.

B. Minister of Finance

On the basis of the Minister's responsibilities for the government's economic policies and its financial position, including the management of the national debt and the borrowing requirements of crown corporations, the Minister of Finance:

1. Sets the government's fiscal framework.
2. In consultation with the President of the Treasury Board, makes recommendations on the size of the envelopes.
3. Assesses and advises on the macro-economic consequences of envelope decisions.
4. Assesses other means, including tax incentives, that may be more effective than expenditures in meeting the government's objectives.
5. Ensures that decisions on the allocation of resources are fully compatible with the government's economic and financial policies.

C. President of the Treasury Board

The President of the Treasury Board maintains an overview of the government's expenditure plans and the management of the envelopes. In particular, the President of the Treasury Board:

1. Based on an assessment of budgetary pressures and ongoing reviews of expenditures, advises, in consultation with the Minister of Finance, on the size of the envelopes.
2. Exercises overall responsibility for the accounting of expenditures, including the preparation and tabling of Main Estimates based on decisions of the Policy Committees.
3. Advises on the current state of commitments in each envelope and anticipated demands on each envelope. In particular, ensures that the Chairman is aware when there is a danger that an envelope may be breached in a current or future year.
4. Advises on the cost implications of ongoing programs and any specific policy or program proposals before Committees in light of the analytic work of the Treasury Board Secretariat and the Comptroller General, with particular emphasis on efficiency criteria.

THE WORKING OF THE SYSTEM

In general terms the system works in the following way, with the annual cycle beginning each September, over a year and a half before the start of the fiscal year in April. (See Chart II: Policy and Expenditure Planning Cycle, page 16.)

1. Envelope Setting (Late Summer/Early Fall)

The dollar value for each envelope is decided upon each year by the Cabinet Committee on Priorities and Planning in the context of establishing the fiscal plan and the general directions for each policy sector on the basis of:

—a fiscal plan submitted by the Minister of Finance assessing the economic environment, projected revenues and expenditures, and the financial requirements of the government;

—a presentation from the Minister of Finance, in consultation with the President of the Treasury Board, on the overall expenditure level and the appropriate levels for each envelope; and

—policy sector reports from each Committee Chairman outlining the strategy for his sector.

2. **Directions for Policy Sectors** (Early Winter)

Each Policy Committee of Cabinet is assigned the responsibility for managing its envelopes. On the basis of its policy and program objectives, the Committee provides the necessary direction to departments and agencies in preparing their strategic overviews. This includes the overall direction for the department and the identification of reviews and lower priority programs within the sector as the means to generate funds for program expansion and new initiatives.

3. **Strategic Overviews and Operational Plans** (Spring/Early Summer)

On the basis of Committee directions and planning guidelines, departments and agencies prepare and submit strategic overviews and operational plans to the Policy Committees and the Treasury Board for review. The Treasury Board carries out a review of the operational plans to determine the costs of carrying out those policies and programs which have to that point been approved by the Committees. With this up-to-date costing, and within the context of the multi-year envelope ceilings, Policy Committees decide upon the policy proposals and program reviews to be undertaken.

4. **Priorities and Planning** (Late Summer/Early Fall)

The Cabinet Committee on Priorities and Planning considers any revisions to the fiscal plan in light of a revised economic outlook and considers Committee strategic work plans, including policy proposals and program reviews.

5. **Ongoing Process** (Throughout the Year)

On the basis of the decisions by Priorities and Planning, Policy Committees revise their strategic work plans and, on this basis, departments and agencies prepare proposals (new initiatives and reviews) for consideration by the Policy Committees in the context of the policy sector priorities and envelope levels.

In order to assist Policy Committees in their planning, it is intended that the resource envelopes be established on a five-year basis and be updated annually in order to maintain a continuing five-year perspective.

Bearing in mind the likelihood that economic assumptions will change, the system is intended to allow progressively tighter planning for any particular fiscal year through a five-year period.

In 1981 the first limits are being defined and established for fiscal year 1985/86 in light of the current economic assessment, the proposed tax

structure, the anticipated fiscal stance of the government and other variables such as expenditure trends.

In 1982 the overall target for 1985/86 will be revised and refined in light of the latest assessments of economic prospects and other variables.

In 1983, after further updating of the targets for 1985/86 has been done, along with the preparation of strategic work plans for the policy sectors and the government as a whole, strategic decisions will be taken on programs to be undertaken and detailed work on these programs will begin.

In 1984 final planning decisions will be taken for 1985/86, again within the context of the latest assessments of the economy, expenditure trends, and so forth.

With the beginning of the 1985/86 fiscal year, program changes will be introduced and the government's overall program will be managed and evaluated. The information developed in this process will in turn feed into planning for future years. At this point, initial limits will be established for 1989/90.

CONCLUSION

Implementation of the new policy and expenditure management system is well advanced. It has already proved to be an important instrument for the government in assessing how individual policies mesh with others and with the government's overall priorities and objectives. It has permitted the government to systematically consider its strategic and long-term approach to specific policy sectors and to assign resources in accordance with these objectives. The integration of the policy and expenditure management system with the Cabinet Committee system represents a significant improvement over the previous system.

It is recognized that, as implementation proceeds, certain adjustments and changes will prove necessary. The creation of an energy envelope providing a visible focal point for the government's integrated energy program reflects one such adjustment. It is also recognized that, as with any significant change in the government's decision-making process, it may take some time for the full benefits of the system to become clear.

It is hoped that, with time, the new system will achieve the objective of ensuring that expenditures reflect priorities and broaden the opportunities for real choice by Ministers in deciding upon objectives in relationship to resources and resource levels in relationship to objectives.

CHART I: CABINET COMMITTEE SYSTEM

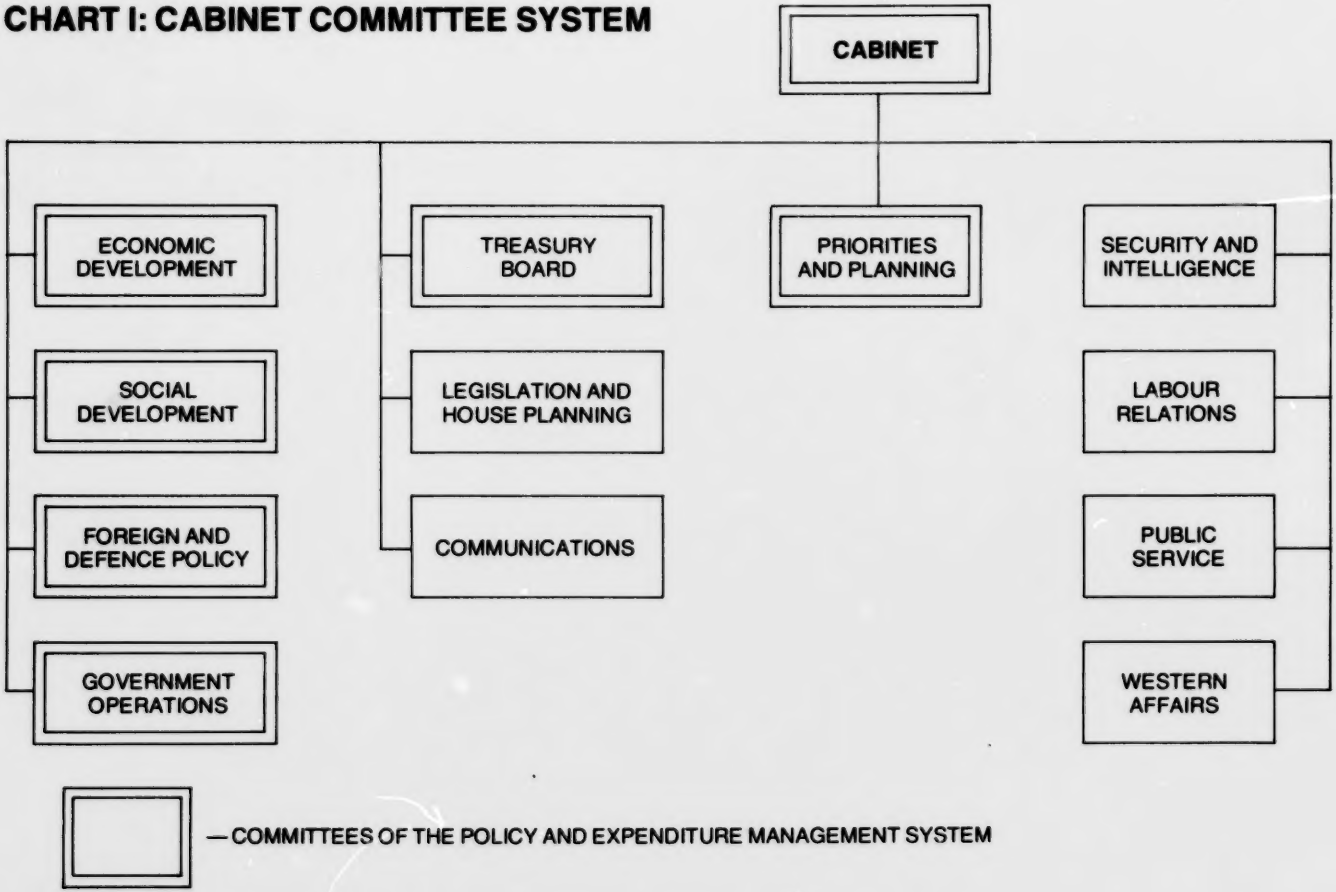
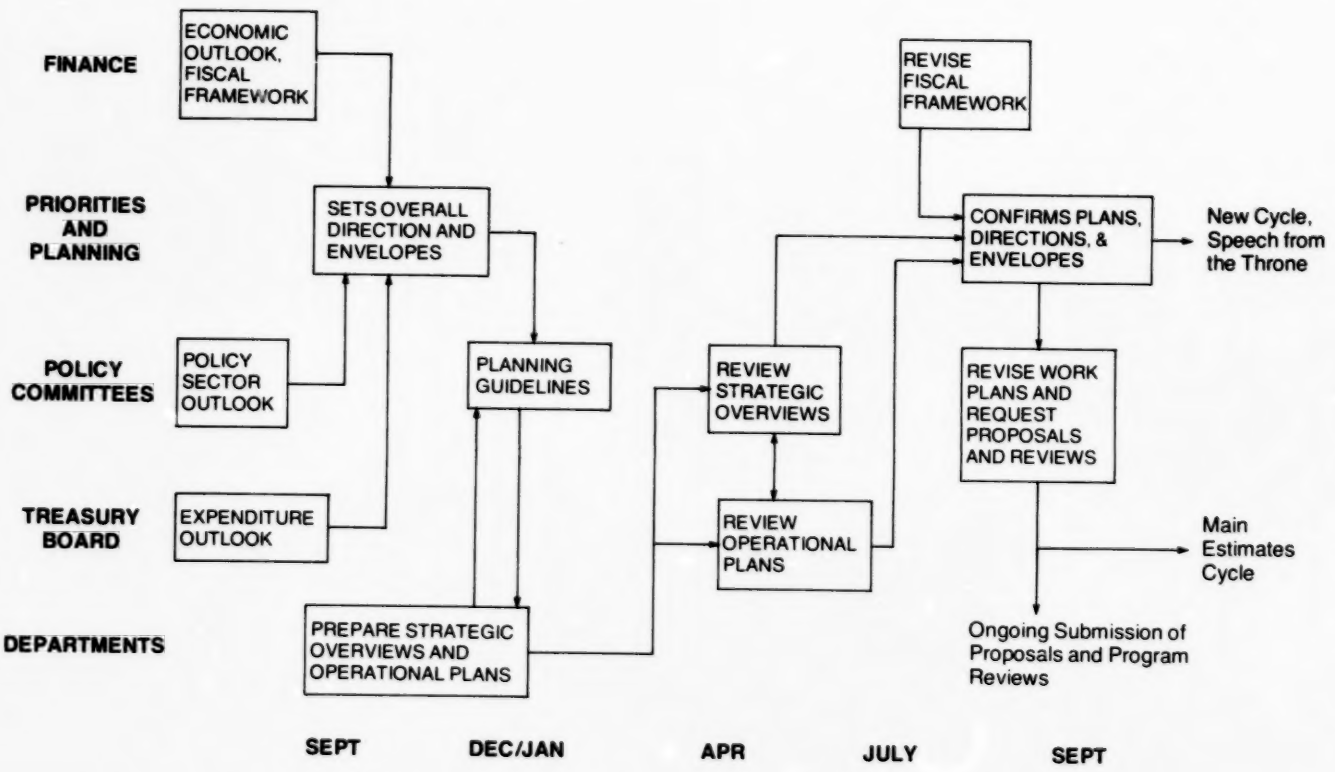


CHART II: POLICY AND EXPENDITURE PLANNING CYCLE



ANNEX

CABINET COMMITTEES AND RESOURCE ENVELOPES[1]

1. Envelope expenditures are identified by department (eg., Finance) and, as required, by agency (eg., Canadian Dairy Commission) in relationship to the appropriate department (eg., Agriculture). Where the programs of a single department are in more than one envelope, both the department (eg., Finance) and the programs (eg., Subsidies under BNA Act, etc.) are identified.

CABINET COMMITTEE—PRIORITIES AND PLANNING

Chairman: The Prime Minister

The Cabinet Committee on Priorities and Planning is the major forum for consideration of the general directions for the government. The Committee, chaired by the Prime Minister, includes the Chairmen of the Policy Committees, the Minister of Finance, the President of the Treasury Board and several other Ministers, and is therefore able to deal with the whole range of government business. It operates not only as a forum for the discussion of the government's main priorities and directions, but also as a means of dealing with particularly important or contentious policy issues.

The Committee is supported by the Priorities and Planning Secretariat which assists the Prime Minister, both as head of government and as Chairman of the Committee, in the development of the general thrust of the government's program and the coordination of key initiatives in support of the government's priorities.

1. FISCAL ARRANGEMENTS ENVELOPE

Finance
- Subsidies under BNA Act
- Federal-Provincial Fiscal Arrangements
- Utilities Income Tax Transfers
- Reciprocal Taxation

Public Works
- Municipal Grants

2. PUBLIC DEBT ENVELOPE

Finance
- Public Debt—Interest & Amortization

CABINET COMMITTEE—ECONOMIC DEVELOPMENT

Chairman: Minister of State for Economic Development

The Cabinet Committee on Economic Development is responsible for developing an integrated federal approach to the provision of direct support to industry and economic development by industrial sector and region. It coordinates and reviews proposals by departments and develops mechanisms to improve and integrate program delivery, as well as to establish cooperative relationships with provinces, business, labour and other public and private organizations. It considers advice on the allocation of financial, personnel and other resources to federal programs that directly support economic enterprise. The Committee initiates new policies and programs and evaluates existing and proposed policies.

The Committee is supported by the Ministry of State for Economic Development which assists in formulating, developing, evaluating, and coordinating policies in relation to the programs and activities directly supporting economic development.

3. ECONOMIC DEVELOPMENT ENVELOPE

Agriculture
- Department
- Canadian Dairy Commission
- Canadian Livestock Feed Board
- Farm Credit Corporation*

Communications
- Department

Consumer and Corporate Affairs
- Department

Economic Development—Ministry of State

*Non-Budgetary

Energy, Mines and Resources
Minerals
Earth Sciences

Environment
Forestry

Fisheries and Oceans
Department

Industry, Trade and Commerce
Department
Canadian Commercial Corporation
Export Development Corporation*
Federal Business Development Bank
Foreign Investment Review Agency
Standards Council of Canada

Labour
Department
Canada Labour Relations Board

Regional Economic Expansion
Department
Cape Breton Development Corporation

Science and Technology
Department
National Research Council
Natural Sciences & Eng. Research Council
Science Council of Canada

Supply and Services
Unsolicited Proposals for R and D

Transport
Department
Air Canada
Canadian Transport Commission

4. ENERGY ENVELOPE

Energy, Mines and Resources
Energy Budgetary
Energy Non-Budgetary

*Non-Budgetary

Petroleum Compensation Program
Sarnia-Montreal Pipeline
Canadian Home Insulation Program (CHIP)
Atomic Energy Control Board
Atomic Energy of Canada Limited
National Energy Board
Petro Canada*

Economic Development
Northern Pipeline Agency

*Non-Budgetary

CABINET COMMITTEE—SOCIAL DEVELOPMENT

Chairman: Minister of State for Social Development

The Cabinet Committee on Social Development is responsible for the development of approaches to improve and integrate the delivery of social benefits. It leads and coordinates the government's efforts to establish and clarify cooperative relations with provinces, the public, and organizations to foster conditions that allow and assist the development of the individual, the family and the community. It considers advice on the allocation of financial, personnel and other resources to federal programs that provide support to the welfare of the individual and to social development. The Committee initiates new policies and programs and evaluates existing and proposed policies.

The Committee is supported by the Ministry of State for Social Development which assists in formulating, developing, evaluating and coordinating policies in relation to the programs and activities supporting social development.

5. SOCIAL AFFAIRS ENVELOPE

Communications

Arts and Culture
Canada Council
Canadian Broadcasting Corporation
Canadian Film Development Corporation
Canadian Radio-Television & Telecommunications Commission
National Arts Centre Corporation
National Film Board
National Library
National Museums of Canada
Public Archives
Social Sciences & Humanities Research Council

Employment and Immigration

Department
Advisory Council on Status of Women

Immigration Appeal Board
Status of Women—Office of the Co-ordinator

Environment
Environment Programs

Indian Affairs and Northern Development
Department
Northern Canada Power Commission

Labour
Canadian Centre for Occupational Health & Safety
Fitness and Amateur Sport

National Health and Welfare
Department
Medical Research Council

Public Works
Canada Mortgage & Housing Corporation

Secretary of State
Department

Social Development—Ministry of State

Treasury Board Canada
Student, Youth & Other Employment

Veterans Affairs
Department

6. JUSTICE AND LEGAL ENVELOPE

Justice
Department
Canadian Human Rights Commission
Commissioner for Federal Judicial Affairs
Law Reform Commission of Canada
Supreme Court of Canada
Tax Review Board

Solicitor General
Department
Correctional Services
National Parole Board
Royal Canadian Mounted Police

CABINET COMMITTEE—FOREIGN AND DEFENCE POLICY

Chairman: Secretary of State for External Affairs

The Cabinet Committee on Foreign and Defence Policy is responsible for the development of an integrated approach to the government's foreign affairs and defence sectors. It reviews and coordinates proposals by departments to ensure that, in coming to a decision in these areas, account is taken of the full range of issues facing the government.

The Committee is supported by the Privy Council Office with the assistance of other interdepartmental mechanisms and central agencies.

7. EXTERNAL AFFAIRS AND AID ENVELOPE

External Affairs
- Department
- Canadian International Development Agency
- International Development Research Centre
- International Joint Commission

Finance
- Official Development Assistance—Loans and investments*

8. DEFENCE ENVELOPE

National Defence
- Department

*Non-Budgetary

CABINET COMMITTEE—GOVERNMENT OPERATIONS

Chairman: President of the Privy Council

The Cabinet Committee on Government Operations is responsible for the management of the Services to Government and Parliament envelopes, including the consideration of policy issues associated with the operations of departments in the envelopes. It reviews policies affecting the financial, personnel and administrative framework for management of the public service and is concerned with policies having consequence for federal public administration.

The Committee is supported by the Privy Council Office with the assistance of other interdepartmental mechanisms and central agencies.

9. PARLIAMENT ENVELOPE

Parliament
- The Senate
- House of Commons
- Library of Parliament

10. SERVICES TO GOVERNMENT ENVELOPE

Finance
- Department
- Auditor General
- Insurance
- Tariff Board

Governor General & Lieutenant-Governors

National Revenue
- Department

Post Office
- Department

Privy Council Office
- Canadian Intergovernmental Conference Secretariat
- Chief Electoral Officer
- Commissioner of Official Languages
- Economic Council of Canada
- Public Service Staff Relations Board

Public Works
- Department
- National Capital Commission

Secretary of State
- Public Service Commission

Supply and Services
- Department
- Statistics Canada

Treasury Board
- Comptroller General

Gouvernement du Canada
Bureau du Conseil privé

Government of Canada
Privy Council Office

Le système de gestion des politiques et des dépenses

Canada

LE SYSTÈME DE GESTION DES POLITIQUES ET DES DÉPENSES

Cet exposé a été rédigé par le
Bureau du Conseil privé

mars 1981

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

ORIGINES DU CHANGEMENT 3

NOUVEAU SYSTÈME 6

PLANS À LONG TERME 9

ENVELOPPES BUDGÉTAIRES 10

RESPONSABILITÉS DES MINISTRES 12

FONCTION DU SYSTÈME 14

CONCLUSION 16

ANNEXE: COMITÉS DU CABINET ET ENVELOPPES 19

INTRODUCTION

Les années 1970 ont été pour beaucoup de gens une période de grande incertitude. L'instabilité du climat mondial et la rapidité avec laquelle se sont produits certains changements ont contribué à créer l'impression que la situation échappait à tout contrôle. A cause du ralentissement de l'activité économique, il a fallu prendre des mesures strictes pour faire face à l'inflation mondiale et tenter de résoudre le problème du chômage. Ces difficultés économiques ont obligé tous les gouvernements à limiter leurs dépenses et à faire en sorte qu'elles soient mieux utilisées.

La physionomie du gouvernement n'est plus la même; le cadre national et le contexte international dans lequel il évolue ont changé, et du même coup, la notion de ce qu'il peut ou ne peut pas faire.

Il importe de comprendre cette évolution et d'en tenir compte lorsque vient le temps de remanier l'appareil décisionnel et financier du gouvernement pour répondre aux besoins des années 1980. Il faut non seulement limiter les dépenses, mais aussi augmenter nos choix.

La complexité et la rapidité des changements que subit la société canadienne—et, partant, des situations auxquelles doit faire face le gouvernement—ont pour effet que peu de problèmes relèvent de la compétence d'un seul ministère ou des attributions d'un seul ministre. La situation s'aggrave à mesure que l'on augmente le nombre de ministères et d'organismes gouvernementaux pour répondre aux exigences du public, qui réclame une intervention de l'État dans des domaines comme la protection de l'environnement, la consommation, le développement régional et ainsi de suite. Plus le nombre d'intervenants «ministériels» augmente, plus il devient urgent d'établir des mécanismes de concertation et de coordination.

La rapidité avec laquelle se produisent les événements et se propagent les problèmes et les politiques ajoute une nouvelle dimension au problème. Il n'est plus possible, maintenant, de concevoir unilatéralement une solution à un problème, puis d'en supprimer les effets secondaires indésirables ou imprévus à mesure qu'ils se manifestent.

En l'espace de quelques heures, une décision gouvernementale peut avoir des répercussions sur la vie, la situation financière et les perspectives d'avenir d'un nombre plus ou moins grand de citoyens canadiens. Ses effets secondaires peuvent tout aussi rapidement, par les interconnexions qui caractérisent la société industrielle moderne, atteindre des facettes de la vie nationale apparemment étrangères à l'objet de la décision.

Cette nouvelle dimension du gouvernement et la transformation du cadre dans lequel il évolue ont donné lieu à une évolution des théories sur la

meilleure façon d'organiser et d'administrer les affaires de l'État. On s'interroge de plus en plus, maintenant, non pas sur les décisions à prendre, mais sur la façon de les prendre.

La façon dont sont prises les décisions gouvernementales—c'est-à-dire le processus de décision comme tel—influe sur leur nature. La façon dont est structuré le processus de décision, du point de vue des incitations et des contraintes qu'il comporte, détermine la façon dont les participants vont réagir réciproquement en prenant des décisions gouvernementales. Qui est consulté ou ne l'est pas, à quel moment, quels facteurs devraient être considérés, qui a des comptes à rendre et à qui sont des variables importantes pouvant influer sur le processus de décision et sur son produit final.

Il devient de plus en plus évident qu'il est essentiel de modifier les incitations, les contraintes et les modalités qui entourent le processus de décision pour assurer la gestion efficace des affaires de l'État. Le fait que les politiques soient définies sans tenir compte des réalités économiques et à leur détriment, ou que les dépenses soient fixées sans égard aux politiques et aux objectifs, crée une importante différence.

Il est évident aussi que ce renouvellement du mode de formulation des décisions en matière de politiques et de dépenses ne peut se faire facilement ou à la légère. L'expérience nous a appris à considérer ce genre de changements avec une certaine prudence.

Le nouveau système de gestion des politiques et des dépenses n'est pas une panacée. C'est plutôt une tentative délibérée de modifier le processus de décision d'une manière qui accentue davantage la considération la plus importante, c'est-à-dire ce que le gouvernement souhaite faire avec les ressources dont il dispose. Il tient compte également du fait que la structure des dépenses fédérales est tellement rigide qu'un changement fondamental ne peut se réaliser qu'à long terme.

On se demande souvent combien d'argent le gouvernement devrait dépenser; tout dépend des besoins à satisfaire. De même, le choix des postes de dépense dépend des ressources financières disponibles. Les objectifs influent sur la détermination des limites financières qui, de leur côté, influencent les objectifs.

On dit souvent du processus de décision gouvernementale qu'il change peu de choses à la fois—les décisionnaires portent toute leur attention sur un changement «en périphérie», souvent sans égard au fondement des politiques et des programmes en vigueur. En période de ralentissement économique, il ne se présente guère d'occasions d'«extension périphérique» et le plus grand impératif est d'examiner le fondement de l'activité en cours comme principal moyen d'étendre le nombre d'options. Il ne suffit pas que le gouvernement reçoive le crédit de nouvelles initiatives; il faut aussi qu'il y ait coordination des efforts de manière à assurer que l'État et le public bénéficient au maximum de l'argent dépensé.

Comme l'a constaté la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert), c'est en fixant des limites que nous multiplions les possibilités véritables d'option—choix des politiques et des programmes à entreprendre et aussi des limites financières à établir.

Si on ne l'introduit pas avec précaution et doigté, un changement peut facilement réduire les possibilités d'option et intensifier les conflits. L'objet du changement proposé, et du nouveau système, est de modifier le processus décisionnel de manière à multiplier les options en offrant des possibilités clairement définies de décider des objectifs en fonction des ressources et d'établir les budgets en fonction des objectifs.

ORIGINES DU CHANGEMENT

Le nouveau système de gestion des politiques et des dépenses qu'on est en voie de mettre en place constitue un changement important dans les pratiques de gestion et d'administration au sein du gouvernement fédéral. C'est une étape de plus dans l'amélioration des modes de planification, de gestion et de contrôle des politiques et des dépenses gouvernementales.

Au cours des deux dernières décennies, le gouvernement a apporté un certain nombre de modifications au mode de gestion des politiques et des dépenses. L'expérience acquise à partir de ces changements—qui touchent non seulement les systèmes financiers du gouvernement mais aussi son mécanisme de décision—a été le point de départ de la conception et de la mise en place du nouveau système.

A partir du milieu des années 1960, certaines mesures ont été prises pour moderniser le gouvernement afin qu'il puisse faire face à l'évolution rapide et à la lourdeur de ses responsabilités. Jusque-là, le contrôle des finances reposait sur un système fortement centralisé et vieux de 35 ans, remontant aux réformes apportées en 1930 par l'administration du Premier ministre Bennett. A la suite des recommandations de la Commission Glassco, le gouvernement a confié la direction du Conseil du Trésor à un ministre particulier et détaché le Secrétariat du Conseil du Trésor du ministère des Finances.

Le système des comités du Cabinet tel qu'il existait alors était lui aussi, dans une grande mesure, un prolongement des pratiques établies en 1940 suivant lesquelles les travaux des comités étaient axés principalement sur des problèmes ou des activités ayant un caractère spécial. Les comités du Cabinet sont officiellement devenus un rouage du processus gouvernemental au milieu des années 1960, ce qui permit alors une étude plus experte et plus approfondie des propositions par les ministres avant leur examen par le Cabinet lui-même.

Une autre étape a été franchie à la fin des années 1960 avec la création du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification. Cette

mesure avait été dictée par la nécessité de procéder à une évaluation systématique des priorités et orientations générales et d'établir un rapport plus étroit entre les dépenses et les priorités en vue d'une meilleure planification à long terme. Une importante innovation a été l'établissement, chaque année, par le Comité des priorités et de la planification, d'une structure fiscale bien définie déterminant le niveau des revenus et des dépenses en prévision des décisions à prendre.

D'autres modifications ont été apportées au système des comités du Cabinet afin d'aider les ministres à s'acquitter de leurs responsabilités particulières et à assumer leur part de responsabilités dans l'élaboration collective des politiques. Des horaires réguliers ont été établis pour les réunions des comités, auxquels on a délégué le pouvoir non seulement de faire des recommandations au Cabinet, mais aussi de prendre certaines décisions.

Cette période de la fin des années 1960 et du début des années 1970 a été marquée non seulement par l'expansion et les changements qu'a connus l'organisation, mais aussi par un élargissement de la portée des politiques et des programmes. Les grands programmes de maintien du revenu ont été élargis et, dans bien des cas, assortis de mesures législatives prévoyant l'indexation des indemnités au taux d'inflation. La plupart des programmes d'exploitation du gouvernement ont eux aussi pris rapidement de l'expansion.

Le milieu de la dernière décennie a aussi été marqué par un changement important dans la gestion des dépenses publiques. La montée en flèche des prix de l'énergie, l'augmentation du taux d'inflation et l'élargissement de l'écart entre les dépenses et les recettes ont forcé le gouvernement à adopter une politique de restriction pour mieux contrôler ses dépenses.

Comme élément central de ses programmes de restriction, le gouvernement a adopté une politique visant à ce que la croissance à long terme de ses dépenses ne dépasse pas celle du produit national brut. Bref, le rythme d'expansion de l'administration ne devait pas être plus rapide que celui de l'économie.

Parallèlement, le gouvernement s'est engagé à contenir ses dépenses globales en publiant en février de chaque année, au moment de déposer le budget, son objectif de dépenses totales pour la prochaine année financière. Cette forme d'engagement public obligea le gouvernement à s'imposer une certaine discipline et à manœuvrer en deçà de limites financières globales.

Plusieurs autres changements associés à cette nouvelle politique se sont produits. Le Cabinet a étudié avec une attention particulière et a approuvé une structure détaillée pour l'ensemble des dépenses dans le cadre de sa structure financière globale. Les systèmes de surveillance et de relevé des dépenses ont aussi été améliorés pour s'assurer que les engagements pris envers le public pourraient être respectés.

On a aussi modifié le processus d'examen des propositions de dépenses par le Cabinet et le Conseil du Trésor. Auparavant, les propositions de

dépenses étaient soumises à ce dernier pour qu'il en examine les implications financières après leur approbation de principe par le comité du Cabinet compétent et par le Cabinet lui-même. Suivant la nouvelle formule, le Conseil du Trésor examinait ces propositions et leurs implications financières *avant* leur approbation par le Cabinet.

Ces changements ont établi les bases d'un contrôle global des dépenses pendant toute la fin des années 1970. Toutefois, à cause du maintien des restrictions, des nombreux changements et d'une incertitude croissante, il est devenu évident que ces changements ne suffisaient plus, au niveau des ministères et des programmes, pour garantir que les dépenses faites dans des secteurs d'orientation particuliers correspondent aux priorités du gouvernement.

La politique de restriction des dépenses, qui limitait leur augmentation au taux *tendanciel* de croissance du produit national brut, est vite devenue une comparaison des augmentations *d'une année à l'autre*. L'objectif de limitation des dépenses annoncé publiquement en est venu à être perçu comme un plafond immuable, le public s'attendant à ce que la croissance des dépenses soit maintenue en deçà de celle du PNB chaque année.

Au même moment, le ralentissement de la croissance économique et la montée de l'inflation ont créé de grands besoins financiers au niveau des versements statutaires aux provinces (services médicaux et hospitaliers, éducation) et aux particuliers (allocations familiales et prestations de la sécurité de vieillesse).

A cause de ces nouveaux besoins financiers et de la nécessité de manœuvrer à l'intérieur des limites de dépenses fixes et à court terme, il a souvent fallu procéder à d'importantes réductions de dépenses dans le cours d'un même exercice financier. En l'absence d'une structure de planification échelonnée sur de nombreuses années, il s'est révélé difficile de planifier et d'appliquer ces réductions et réaffectations en fonction étroite des objectifs du gouvernement pour ses secteurs d'orientation.

Le renvoi des questions financières au Conseil du Trésor a renforcé la tendance qu'avaient les comités du Cabinet à ne pas tenir compte des implications financières de leurs décisions. Cette formule coupait tout lien entre les politiques et les dépenses, tendait à nuire aux décisions des comités et obligeait le Cabinet à faire office de «tribunal d'appel» pour concilier les recommandations divergentes des comités et du Conseil du Trésor.

Pendant qu'on faisait ces modifications, il est devenu de plus en plus évident qu'il fallait procéder à d'autres changements encore plus importants non seulement pour relier les dépenses aux politiques et aux priorités, mais aussi pour faire des dépenses à long terme l'instrument d'une flexibilité à court terme. La nécessité de changer le cadre de gestion des dépenses a été mise en relief par plusieurs vérificateurs généraux et par la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert).

La Commission a notamment conclu que les processus actuels de formulation des décisions et de gestion des dépenses ne répondaient pas aux besoins du gouvernement à cause du resserrement des limites financières. Dans son rapport final, la Commission insiste sur la nécessité de planifier en prenant compte des limites financières:

> « . . .nous ne pouvons accepter que les priorités et objectifs puissent continuer d'être définis sans que l'on ait au préalable pris totalement conscience des conséquences financières de leur réalisation[1] ».

et,

> « . . .la planification à l'intérieur de certaines limites déterminées est très différente de l'établissement de plans en fonction de ressources illimitées. En l'occurence, on appelle à tort «planification», un processus qui se borne principalement à définir les démarches nouvelles et la manière de les mener à bien sans se préoccuper de choisir parmi les nouvelles initiatives ni d'encourager l'étude et l'évaluation des activités en cours et l'identification des possibilités de réduction des coûts[2] ».

Des remaniements s'imposaient non seulement dans le mode de gestion des dépenses, mais aussi dans le fonctionnement de l'appareil gouvernemental. Les politiques étant de plus en plus interdépendantes, il fallait qu'un plus grand nombre de ministres participent aux processus collectifs de décision sur les éléments à inclure dans le Discours du Trône, le budget et les prévisions de dépenses.

Le nouveau système repose donc sur les changements institutionnels récemment apportés au processus de décision du gouvernement. La création du Conseil chargé du développement économique (1978), qui a précédé le Comité du Cabinet chargé du développement économique, représentait déjà une tentative appréciable, en vue de donner une orientation globale à un secteur de décision particulier, de réévaluer les programmes en cours, de réduire ou d'éliminer les programmes à faible priorité pour financer de nouvelles initiatives et d'établir un lien entre les politiques et les dépenses. L'expérience acquise dans le secteur du développement économique a permis d'étendre ces efforts à d'autres secteurs grâce au nouveau système de gestion des politiques et des dépenses.

NOUVEAU SYSTÈME

L'objectif fondamental du nouveau système est de permettre aux ministres d'exercer un plus grand contrôle sur la gestion des politiques et des dépenses tout en intégrant les processus de décision et de planification des recettes fiscales et des dépenses dans le système des comités du Cabinet.

Le système de gestion des politiques et des dépenses a été élaboré en tenant compte de certaines critiques dirigées contre le mode de gestion des

1. Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité. Rapport final. 1978, p. 72.
2. Ibid. P. 79.

dépenses, soit le manque d'incitations à réévaluer les programmes en cours, l'étude des nouvelles propositions en série sans arrêter d'objectifs bien articulés et fixer les limites de dépenses, l'incertitude créée par les tentatives de limiter la croissance des dépenses par le recours continuel à des réductions de dépenses (c'est-à-dire, les budgets «X») pour demeurer en deçà des limites de dépenses et les effets de ce qui précède sur la planification à long terme.

L'objectif est de faire en sorte que les décisions en matière de politiques et de programmes soient prises en tenant compte des coûts et des limites de dépenses et, inversement, que les décisions en matière de dépenses soient prises en tenant compte des politiques et des priorités du gouvernement. Les objectifs et les ressources sont indissociables et les décisions ne peuvent être prises de façon vraiment rationnelle que s'ils sont considérés ensemble à l'intérieur du nouveau système.

Il est irrationnel d'établir l'ordre des priorités et des objectifs sans tenir compte des ressources disponibles. Il ne s'agit pas d'établir ce que veut un ministère, comme s'il n'y avait aucune limite, mais plutôt ce que veut un ministère par rapport aux autres. Non seulement un ministère qui dispose d'un milliard de dollars accomplira-t-il plus de choses qu'avec un million, mais encore il se peut très bien qu'il fasse des choses différentes. Les limites financières influent donc sur les objectifs, les priorités, les politiques et les programmes.

De même, il est irrationnel d'affecter des ressources à des politiques et à des programmes sans tenir compte des priorités et des objectifs. Il ne s'agit pas de savoir quelle somme un ministère peut dépenser, comme s'il n'y avait aucune justification à donner, mais plutôt dans quelle mesure cette somme l'aidera à atteindre ses objectifs. Un ministère qui s'est fixé une série particulière d'objectifs aura besoin de plus ou de moins de ressources qu'un autre qui n'a pas les mêmes objectifs. Les objectifs et les priorités influent donc sur le mode d'affectation des ressources.

Le nouveau système présente essentiellement deux particularités importantes:

1. la préparation d'un plan financier à moyen terme englobant les recettes et les dépenses publiques de cinq années, c'est-à-dire l'établissement des limites financières globales à l'intérieur desquelles les choix de politiques doivent être envisagés;
2. l'établissement de plafonds de dépenses précis (enveloppes) pour chaque secteur de décision, en fonction des priorités du gouvernement, et l'attribution de la responsabilité de la gestion des ressources de chaque secteur au comité de politiques compétent du Cabinet.

Le nouveau système de gestion des politiques et des dépenses fait partie intégrante du système des comités du Cabinet tel qu'il existe actuellement. (Voir le tableau 1 intitulé Système des comités du Cabinet, à la page 17.) Grâce à la délégation de pouvoirs de décision aux comités du Cabinet, sa structure offre les avantages qu'il y a à ce que les décisions soient prises en

petits groupes tout en renforçant la responsabilité collective de l'ensemble du Cabinet.

Le système des comités du Cabinet est un prolongement du Cabinet. Il comprend quatre comités des politiques responsables chacun d'un secteur de décisions particulier—le développement économique, le développement social, les opérations gouvernementales et la politique étrangère et la défense. Avec le Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification, ils forment la base du système de gestion des politiques et des dépenses et chacun doit prendre ses décisions en matière de politiques et de programmes en fonction de l'enveloppe qui lui est attribuée pour son secteur.

Il y a aussi quatre comités de coordination, soit le Conseil du Trésor, les comités des priorités et de la planification, de la législation et de la planification parlementaire et celui des communications. Le Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification joue un rôle central dans le système de gestion des politiques et des dépenses; c'est à lui qu'il revient de fixer l'orientation générale des politiques du gouvernement, y compris l'établissement du plan financier et la détermination des enveloppes de chaque comité des politiques. Il s'occupe aussi des questions fédérales-provinciales et d'autres questions hautement prioritaires.

Il existe aussi un Comité spécial du Conseil qui s'occupe des règlements et des décrets n'exigeant pas l'attention de tout le Cabinet. D'autres comités spéciaux s'occupent au besoin de questions relatives à la sécurité et aux renseignements, aux relations de travail, à la fonction publique et aux affaires de l'Ouest. De temps à autre, l'importance de certains problèmes nécessite la création de comités spéciaux ou *ad hoc*, qui sont maintenus en place jusqu'à ce qu'on trouve des solutions satisfaisantes.

Le système de gestion des politiques et des dépenses et celui des comités du Cabinet sont appuyés par un système de secrétariats et de comités. Les deux ministères d'État—Développement économique et Développement social—assurent les services de secrétariat requis par leur comité respectif. Ces ministères concentrent leurs activités sur les éléments essentiels des stratégies et des priorités établies pour leur secteur, la coordination entre les ministères, l'affectation et la gestion des ressources et l'analyse de l'efficacité des programmes. Dans le cas des Comités de la politique étrangère et de la défense et des opérations gouvernementales, ces services de secrétariat sont fournis par le Bureau du Conseil privé (en sus des fonctions habituelles de secrétariat qu'il assume auprès de tous les comités du Cabinet) avec l'aide d'autres mécanismes intergouvernementaux et d'organismes centraux.

Pour aider les ministres qui font partie de ces comités dans leurs décisions de nature collective, on a créé des comités de sous-ministres dont le rôle est d'évaluer la pertinence et l'opportunité des propositions et d'accélérer le règlement des questions dont il n'est pas nécessaire de saisir les comités du Cabinet. Le Comité de sous-ministres responsable de la

coordination, que préside le secrétaire du Cabinet, fait pendant au Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification et s'occupe des questions importantes qui ont rapport à différents secteurs de décision. Il ne revient pas à ces comités de déterminer le contenu ou l'à-propos des propositions faites aux comités du Cabinet; cette responsabilité incombe aux ministres. Le rôle des comités de sous-ministres est de veiller à ce que la préparation des propositions soit correctement coordonnée et que l'information essentielle soit transmise au comité du Cabinet compétent.

Le Bureau du Conseil privé assure les services de secrétariat requis par le Cabinet et ses comités. En ce qui concerne le système de gestion des politiques et des dépenses, il met l'accent sur les priorités globales du gouvernement et du Premier ministre et sur les problèmes qui s'étendent à différents secteurs de décision, ainsi que sur l'intégrité et le fonctionnement de l'ensemble du système.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor assure les mêmes services au Conseil du Trésor et aux comités des politiques en mettant l'accent sur la structure des dépenses, la comptabilité analytique des ressources, les systèmes de gestion, la comptabilité du système des enveloppes et l'efficacité des programmes.

Le ministère des Finances apporte lui aussi son appui au système de gestion des politiques et des dépenses en ce qui touche particulièrement les perspectives de l'économie, la structure financière, les dépenses fiscales et la politique financière, les arrangements fiscaux entre le fédéral et les provinces et les questions fiscales, financières et économiques ayant un rapport avec les grands programmes fédéraux et les sociétés de la Couronne.

PLANS À LONG TERME

Comme l'a souligné la Commission Lambert, une saine gestion suppose un processus de planification qui fixe des objectifs, détermine les meilleures façons de les atteindre, définit les ressources voulues et mesure les avantages produits par leur réalisation. Le point de départ doit être l'élaboration d'un plan financier couvrant toutes les recettes et les dépenses, afin de donner une image précise du rôle que l'État entend jouer dans l'économie et établissant les limites de dépenses applicables à chaque secteur d'orientation.

Les dépenses—globales et particulières à chaque secteur d'orientation—sont prévues pour cinq ans, ce qui permet aux ministères et aux organismes de faire des plans sur une période convenable, en ayant une bonne idée des ressources disponibles. Il faut pour cela analyser constamment l'évolution des dépenses afin de détecter les problèmes prévisibles dont, compte tenu du processus législatif et de l'interdépendance financière des divers ordres du gouvernement, une solution immédiate permettrait de réaliser des économies éventuelles. Le réexamen des prévisions de dépenses

permet de cerner les tensions budgétaires particulières et de déterminer les domaines où des changements sont souhaitables, à la lumière des objectifs à long terme du gouvernement.

L'élaboration du plan exige que l'on définisse d'abord un but précis dans le temps et que l'on identifie les contraintes avant que le gouvernement puisse aspirer à atteindre les objectifs qu'il s'est fixés. Les changements soudains et arbitraires sont difficilement réalisables et vont souvent à l'encontre du but recherché, à cause des ententes fédérales-provinciales et de la nécessité de faire approuver les propositions gouvernementales par le Parlement.

Enfin, un plan à long terme fournit aux ministres un cadre leur permettant d'étudier le coût éventuel des programmes en cours et des mesures nouvelles, et d'en tenir pleinement compte dans les décisions de l'heure.

Le plan financier quinquennal comprend:

—les chiffres de l'exercice en cours;

—les limites applicables au prochain exercice; et

—les chiffres prévus pour les trois exercices suivants.

Les prévisions sont corrigées chaque année en fonction de l'évolution de la situation, les prévisions de la troisième année, corrigées selon les besoins, devenant les limites fixées pour le prochain exercice et étant remplacées par des projections pour une nouvelle année.

Bien qu'ils soient appelés à changer au gré de l'évolution économique, ces objectifs assurent l'élément essentiel à toute planification réaliste: un énoncé précis de ce que le gouvernement entend réaliser.

ENVELOPPES BUDGÉTAIRES

La création d'enveloppes budgétaires et leur intégration dans le processus de décision des comités du Cabinet est la clé de voûte du nouveau système. L'enveloppe correspond essentiellement aux ressources mises à la disposition d'un comité des politiques du Cabinet, pour une période donnée et pour un secteur d'orientation particulier. Le comité oriente l'utilisation des ressources en tenant compte des besoins budgétaires des ministères, organismes et sociétés de la Couronne entrant dans son secteur.

Les dépenses totales du gouvernement ont été divisées en dix secteurs. Dans la plupart des cas, il est possible, à l'intérieur d'une enveloppe, de réduire ou de supprimer les dépenses d'un programme afin de dégager des ressources pour développer d'autres programmes ou financer de nouvelles mesures. Bien qu'elles soient définies comme étant des budgets de dépenses, les enveloppes sont déterminées en tenant compte de tous les moyens disponibles pour atteindre un objectif particulier dans un certain temps, c'est-à-dire les dépenses fiscales, les garanties d'emprunt, le recours

aux mécanismes réglementaires et législatifs, ainsi que le financement direct. L'enveloppe ne permettrait pas, par exemple, de contourner la limite fixée en recourant à des incitations de nature fiscale.

Les enveloppes, ainsi que les informations sur les grands domaines d'orientation, visent deux objectifs fondamentaux:

1. **l'examen du rapport entre les dépenses et les objectifs**
   Bien mettre en lumière, à l'intention des ministres, le rapport de certains programmes au sein d'un secteur d'orientation donné, non seulement avec les autres programmes du secteur, mais aussi avec les objectifs de dépenses et les buts globaux du gouvernement. Cette pratique devrait faciliter la détection des points de tension et permettre ainsi de comparer l'évolution des dépenses aux objectifs du gouvernement;

2. **la gestion des secteurs d'orientation**
   Donner aux comités des politiques la possibilité et l'incitation d'élaborer des systèmes permettant d'étudier les programmes de leur secteur et de réaffecter les ressources en faveur des programmes les plus efficaces. Cette orientation est inévitable en raison de la nécessité de financer des nouvelles initiatives et activités grâce aux économies réalisées sur les programmes existants.

Suivant les grandes lignes des programmes du gouvernement et compte tenu des recommandations de la Commission Lambert, on a défini un ensemble de secteurs d'orientation et d'enveloppes correspondantes. Le contenu des enveloppes en ce qui concerne les programmes a été conçu de manière à maximiser les compromis possibles à l'intérieur de chacune d'elles, au niveau des politiques, tout en évitant que les responsabilités des ministres à l'égard de leurs ministères et organismes respectifs se trouvent dispersées dans plusieurs enveloppes et comités.

A mesure que progressera la mise en place du système, le gouvernement voudra apporter certaines modifications aux enveloppes afin d'améliorer son fonctionnement.

Les enveloppes attribuées aux comités du Cabinet sont établies comme suit:

1. **Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification**

   Arrangements fiscaux aux provinces

   Dette publique

2. **Comité du Cabinet chargé du développement social**

   Justice et affaires légales: comprend les programmes gouvernementaux visant à assurer la justice et à protéger la personne. Deux grands programmes—la GRC et les services correctionnels—absorbent 90 pour cent des dépenses.

Affaires sociales: comprend tous les programmes sociaux, y compris les grands programmes statutaires comportant des paiements directs du gouvernement fédéral aux particuliers (maintien du revenu) ou le soutien de services sociaux essentiels faisant l'objet d'ententes avec les provinces (financement des programmes établis), ainsi que des programmes culturels.

3. Comité du Cabinet chargé du développement économique

Développement économique: comprend les programmes gouvernementaux directement reliés aux grands secteurs économiques, comme le secteur des ressources, l'industrie manufacturière et le tourisme, ainsi que les activités à dimension «horizontale» comme la politique de la concurrence, le développement régional et les transports.

Énergie: comprend les programmes gouvernementaux reliés directement ou indirectement à l'énergie incluant les nouvelles initiatives prévues par le gouvernement.

4. Comité du Cabinet chargé des opérations gouvernementales

Services gouvernementaux: comprend les programmes et les activités dont le but premier est d'assurer un soutien et des services aux ministères eux-mêmes chargés de programmes ou ayant une activité essentiellement axée sur une fonction de service (Postes). Comprend aussi les corps exécutifs (principalement les organismes centraux) et les organismes relevant du Parlement, mais pour lesquels le gouvernement garde une responsabilité financière et administrative.

Parlement: une enveloppe distincte a été prévue pour les éléments échappant à l'autorité directe du gouvernement.

5. Comité du Cabinet chargé de la politique étrangère et de la défense

Affaires et aide extérieures: comprend les affaires extérieures et l'aide aux pays en voie de développement.

Défense: dépenses courantes et dépenses en capital du ministère de la Défense nationale.

Les ministères et les programmes particuliers relevant de chaque enveloppe sont énumérés à l'annexe Comités du Cabinet et enveloppes.

RESPONSABILITÉS DES MINISTRES

L'intégration efficace des processus de fixation des priorités et d'affectation des ressources dépend, dans une grande mesure, des aspects

suivants des responsabilités du président du Conseil du Trésor, du ministre des Finances et des présidents des divers comités des politiques.

A. Présidents des comités des politiques

Chaque président a pour tâche principale d'établir, de concert avec le comité qu'il dirige, une surveillance du secteur sur les plans des politiques et des ressources et d'intégrer les actions et les responsabilités particulières des ministres en une approche commune du gouvernement à l'égard du secteur donné. A ce titre, le président:

1. dirige le processus d'élaboration des politiques et des programmes dans son secteur et assure la liaison nécessaire avec le Comité chargé des priorités et de la planification pour garantir la coordination entre les secteurs; et
2. doit veiller à ce que le comité dispose des renseignements voulus pour étudier en toute connaissance de cause les compromis qui doivent se faire entre les ministères du secteur et pour convenir de l'affectation générale des fonds aux ministères et aux programmes, dans le cadre de l'enveloppe attribuée. Il doit pour cela faire des recommandations et prendre des décisions sur les réductions de dépenses et l'affectation des économies réalisées à d'autres programmes.

B. Ministre des Finances

Par suite de ses responsabilités à l'égard des politiques économiques et de la situation financière du gouvernement—y compris la gestion de la dette nationale et les besoins de financement des sociétés de la Couronne—le ministre des Finances:

1. fixe le cadre financier du gouvernement;
2. en accord avec le président du Conseil du Trésor, présente des recommandations sur la taille des enveloppes;
3. évalue les conséquences de la détermination des enveloppes au niveau macro-économique et donne son opinion à ce sujet;
4. évalue les autres moyens, y compris les stimulants fiscaux, qui pourraient permettre, mieux que les dépenses, d'atteindre les objectifs du gouvernement; et
5. veille à ce que les décisions d'affectation des ressources soient pleinement compatibles avec les politiques économiques et financières du gouvernement.

C. Président du Conseil du Trésor

Le président du Conseil du Trésor supervise constamment les plans de dépenses du gouvernement et la gestion des enveloppes et, en particulier, il a pour tâche:

1. de faire, en accord avec le ministre des Finances, des recommandations sur la taille des enveloppes à la lumière d'une évaluation des pressions budgétaires et d'un examen des dépenses;
2. d'assumer la responsabilité globale de la comptabilisation des dépenses, et notamment de la préparation et du dépôt du budget principal des dépenses, d'après les décisions des comités des politiques;
3. de donner son avis sur les déboursés et les demandes prévues, pour chaque enveloppe (et de veiller en particulier à ce que le président du comité soit averti quand la limite d'une enveloppe risque d'être dépassée pendant l'année courante ou une année subséquente); et
4. de donner son avis sur les conséquences budgétaires des programmes en cours et de toute politique précise et de tout projet de programme soumis aux comités, à la lumière des analyses faites par le secrétariat du Conseil du Trésor et le Contrôleur général, en insistant particulièrement sur les critères d'efficacité.

FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME

De façon générale, le système fonctionne de la façon suivante, le cycle annuel débutant toujours en septembre, plus d'un an et demi avant le début de l'exercice financier, en avril. (Voir le tableau II, Cycle de planification des politiques et des dépenses, à la page 18.)

1. Fixation des enveloppes (fin de l'été—début de l'automne)

Le Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification décide chaque année du montant de chaque enveloppe, au moment où sont établis le plan financier et les orientations générales de chaque secteur d'orientation d'après:

—un plan financier soumis par le ministre des Finances et dans lequel sont évalués les conditions économiques, les prévisions de recettes et de dépenses et les besoins financiers du gouvernement;

—un exposé présenté par le ministre des Finances, en accord avec le président du Conseil du Trésor, sur le niveau global des dépenses et la taille appropriée de chaque enveloppe; et

—les rapports de chacun des présidents de comité, exposant la stratégie adoptée dans leur secteur.

2. Directives concernant les secteurs d'orientation (début de l'hiver)

Les comités des politiques du Cabinet sont tous responsables de la gestion des enveloppes budgétaires qui leur ont été assignées. Suivant leurs objectifs respectifs en matière de politiques et de programmes, ils donnent aux ministères et organismes les directives nécessaires sur la préparation de

stratégies globales comprenant les plans et objectifs des ministères. Ces directives s'étendent aussi à l'orientation générale du ministère ainsi qu'à l'examen des programmes et à l'identification de ceux qui ont un caractère moins prioritaire, comme moyen de créer des fonds pour étendre d'autres programmes et en amorcer de nouveaux.

3. Stratégies globales des plans et objectifs et plans d'exécution
(printemps—début de l'été)

Suivant les directives du Comité et ses lignes directrices en matière de planification, les ministères et organismes préparent des stratégies globales ainsi que des plans d'exécution qu'ils soumettent ensuite à l'examen des comités de politiques et du Conseil du Trésor. Ce dernier examine les plans d'exécution afin de déterminer ce qu'il en coûterait de mettre à exécution l'ensemble des politiques et des programmes déjà approuvés par les comités. A partir de là, et en tenant compte des plafonds des enveloppes pour les prochaines années, les comités des politiques décident des politiques à proposer et des révisions de programmes à entreprendre.

4. Priorités et planification (fin de l'été—début de l'automne)

Le Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification étudie toute modification du plan financier à la lumière de prévisions économiques révisées et examine les plans de travail stratégiques des comités, y compris les propositions de politiques et les révisions des programmes.

5. Processus permanent (tout au long de l'année)

Suivant la décision prise par le Comité des priorités et de la planification, les comités de politiques révisent leurs plans de travail stratégiques, à partir de quoi les ministères et organismes préparent des propositions (nouvelles initiatives et révisions) que les comités des politiques examinent ensuite en fonction des priorités des secteurs d'orientation et du niveau des enveloppes.

En vue d'aider les comités des politiques dans leur travail de planification, il est prévu d'établir les enveloppes sur une base de cinq ans et de les remettre à jour chaque année, de manière à toujours fonctionner sur une base quinquennale.

Compte tenu des probabilités de modification des hypothèses économiques, le système vise à permettre une planification de plus en plus rigoureuse, tout au long d'une période quinquennale, à l'égard d'un exercice particulier.

En 1981, les premiers plafonds seront établis pour l'exercice financier de 1985-1986 en fonction de l'évaluation de la situation économique actuelle, du régime fiscal proposé, de l'orientation financière prévue du gouvernement et d'autres variables, comme les tendances des dépenses.

En 1982, l'objectif global de l'exercice 1985-1986 sera réexaminé et précisé, à la lumière des dernières évaluations des perspectives économiques et autres variables.

En 1983, après une nouvelle mise à jour des objectifs prévus pour 1985-1986 et la préparation de plans de travail pour les secteurs d'orientation et l'ensemble du gouvernement, des décisions stratégiques seront prises à l'égard des programmes à mettre en œuvre et c'est alors que débuteront les travaux détaillés sur ces programmes.

Les décisions finales pour l'exercice 1985-1986 seront prises en 1984 en fonction des dernières évaluations de l'économie, de l'évolution des dépenses, et ainsi de suite.

Au début de l'exercice 1985-1986, les programmes seront modifiés et les activités globales du gouvernement seront administrées et évaluées, les informations fournies par ce processus alimentant à leur tour les plans des années futures. Le système en sera alors à la première étape de l'établissement des plafonds pour 1989-1990.

CONCLUSION

La mise en œuvre du nouveau système de gestion des politiques et des dépenses est déjà bien avancée. Ce système s'est déjà avéré très utile au gouvernement pour ce qui est d'évaluer dans quelle mesure les politiques s'intègrent les unes aux autres ainsi qu'aux priorités et aux objectifs globaux du gouvernement. Il a permis au gouvernement de procéder à une étude systématique de ses plans d'action à long terme dans chacun des secteurs d'orientation et de répartir les ressources en fonction de ces objectifs. L'intégration du système de gestion des politiques et des dépenses au système des comités du Cabinet constitue une amélioration importante par rapport au système précédent.

On est conscient du fait que certaines améliorations s'imposeront au fur et à mesure de sa mise en application. La création d'une nouvelle enveloppe sur l'énergie constituant le point de mire du programme énergétique du gouvernement en est un exemple. On est également conscient du fait que, comme c'est le cas chaque fois que l'on introduit un changement important dans le processus décisionnel du gouvernement, il se peut qu'il s'écoule un certain temps avant que tous les avantages du système deviennent apparents.

On espère qu'avec le temps le nouveau système atteindra ses objectifs qui sont de faire en sorte que les dépenses correspondent aux priorités et d'augmenter la possibilité qu'ont les ministres d'exercer un choix véritable pour ce qui est de décider des objectifs en fonction des ressources, et des budgets en fonction des objectifs.

TABLEAU I: SYSTÈME DES COMITÉS DU CABINET

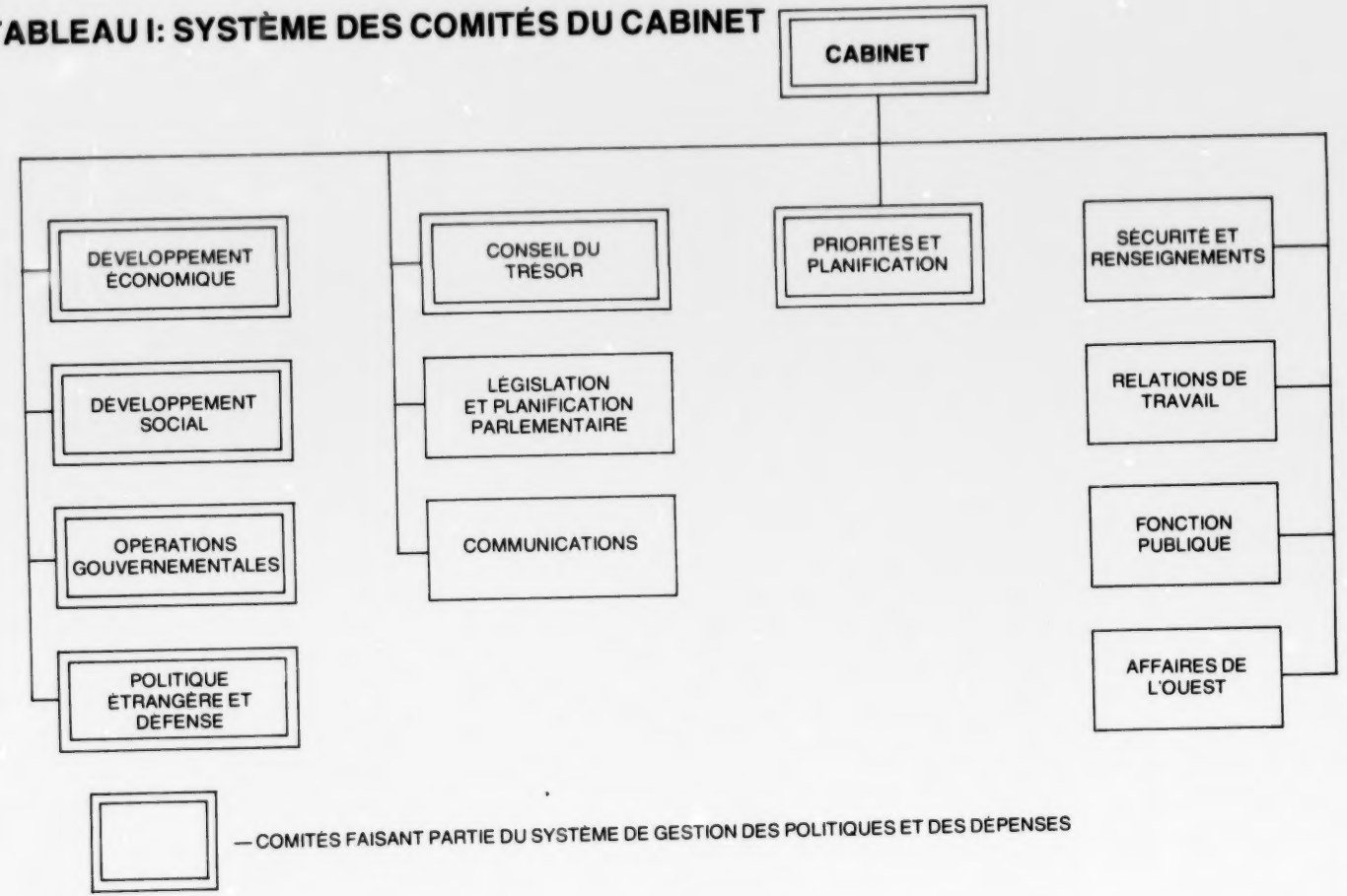
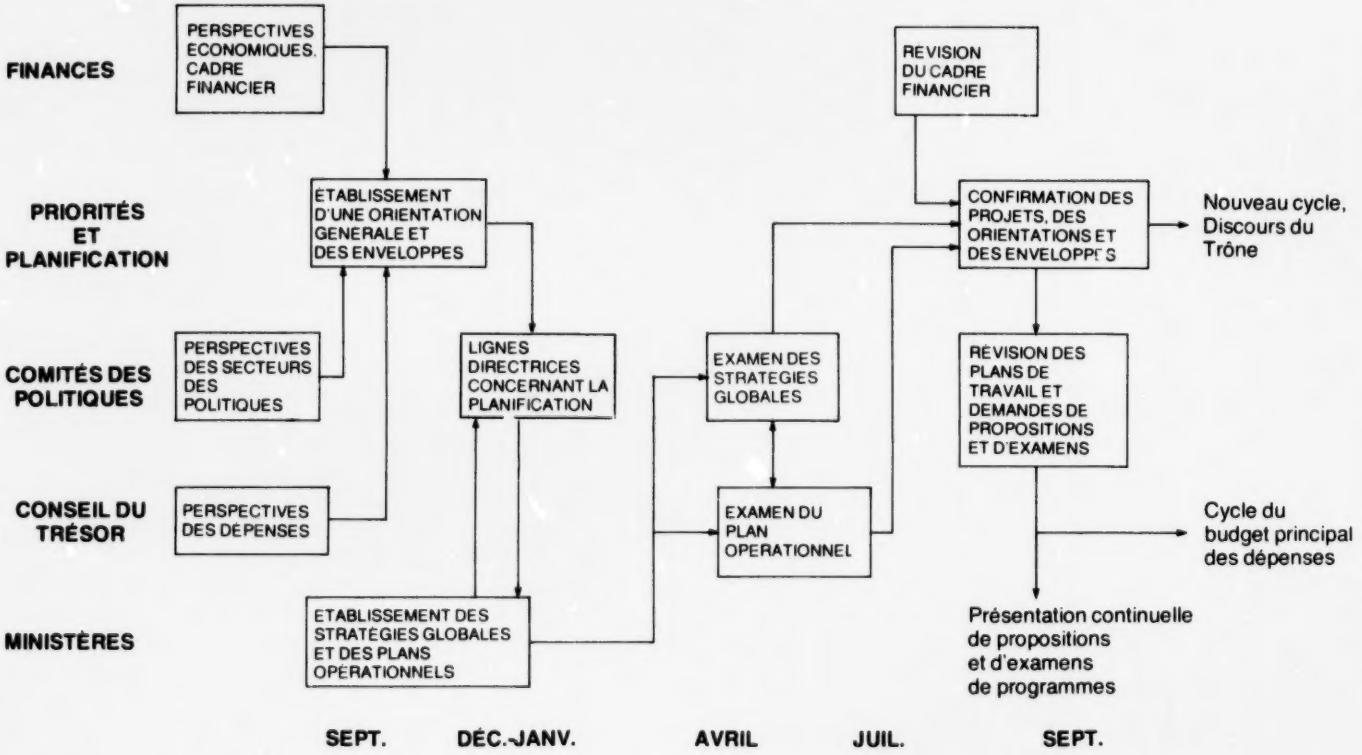


TABLEAU II: CYCLE DE PLANIFICATION DES POLITIQUES ET DES DÉPENSES



ANNEXE

COMITÉS DU CABINET ET ENVELOPPES[1]

1. Les dépenses des enveloppes sont indiquées selon le ministère (p.ex. Finances) et comme demandé, selon l'agence (p.ex. Commission canadienne du lait) en relation avec le ministère intéressé (p.ex Agriculture). Quand les programmes d'un ministère dépassent le cadre d'une enveloppe spécifique, on indique le ministère (p.ex. Finances) et les programmes (p.ex. Subventions prévues par l'AANB, etc.).

COMITÉ DU CABINET CHARGÉ DES PRIORITÉS ET DE LA PLANIFICATION

Présidé par le Premier ministre

Le Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification est le principal organe de décision des orientations générales du gouvernement. Présidé par le Premier ministre, il regroupe les présidents des comités des politiques, le ministre des Finances, le président du Conseil du Trésor et plusieurs autres ministres; il est donc en mesure de se prononcer sur tout ce qui touche les affaires de l'État. C'est la tribune où sont débattues non seulement les grandes priorités et orientations du gouvernement, mais aussi les questions d'orientation ayant un caractère particulièrement important ou litigieux.

Le secrétariat des priorités et de la planification assiste le Comité en aidant le Premier ministre, aussi bien en tant que chef du gouvernement que comme président du comité, à établir les lignes générales du programme du gouvernement et à coordonner la mise en œuvre d'importantes initiatives à l'appui des priorités du gouvernement.

1. ENVELOPPE DES ARRANGEMENTS FISCAUX

Finances
- Subventions prévues par l'AANB
- Arrangements fiscaux entre le fédéral et les provinces
- Transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique
- Taxation réciproque

Travaux publics
- Subventions aux municipalités

2. ENVELOPPE DE LA DETTE PUBLIQUE

Finances
- Dette publique—Intérêts et amortissement

COMITÉ DU CABINET CHARGÉ DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Présidé par le ministre d'État au Développement économique

Le Comité du Cabinet chargé du développement économique a pour responsabilité d'élaborer une politique fédérale intégrée d'aide directe au développement industriel et économique par secteur industriel et par région. Il coordonne et examine les propositions faites par les ministères et met sur pied des mécanismes visant à améliorer et à intégrer l'exécution des programmes ainsi qu'à établir des liens coopératifs avec les provinces, les milieux d'affaires, les syndicats et autres organismes publics et privés. Il examine les recommandations portant sur l'affectation de ressources financières, humaines et autres aux programmes fédéraux qui vont directement à l'appui des entreprises économiques. Il instaure de nouvelles politiques et de nouveaux programmes et évalue les politiques existantes et proposées.

Le ministère d'État au Développement économique assiste le Comité en l'aidant à formuler, à élaborer, à évaluer et à coordonner les politiques en fonction des programmes et des activités qui vont directement à l'appui du développement économique.

3. ENVELOPPE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Agriculture
Ministère
Commission canadienne des provendes
Société du crédit agricole*

Communications
Ministère

Consommation et Corporations
Ministère

Développement économique—Ministère d'État

*Non budgétaire

Énergie, Mines et Ressources
Minéraux
Sciences de la Terre

Environnement
Foresterie

Pêches et Océans
Ministère

Industrie et Commerce
Ministère
Corporation commerciale canadienne
Société pour l'expansion des exportations*
Banque fédérale de développement
Agence d'examen de l'investissement étranger
Conseil canadien des normes

Travail
Ministère
Conseil canadien des relations du travail

Expansion économique régionale
Ministère
Société de développement du Cap-Breton

Science et Technologie
Ministère
Conseil national de recherches
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie
Conseil des sciences du Canada

Approvisionnements et Services
Propositions spontanées de R et D

Transports
Ministère
Air Canada
Commission canadienne des transports

4. ENVELOPPE DE L'ÉNERGIE

Énergie, Mines et Ressources
Énergie—budgétaire
Énergie—non budgétaire

*Non budgétaire

Programme d'indemnisation pétrolière
Pipeline Sarnia-Montréal
Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC)
Commission de contrôle de l'énergie atomique
Énergie atomique du Canada, Limitée
Office national de l'énergie
Pétro-Canada*

Développement économique
Administration du pipeline du Nord

*Non budgétaire

COMITÉ DU CABINET CHARGÉ DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Présidé par le ministre d'État au Développement social

Le Comité du Cabinet chargé du développement social a pour responsabilité d'élaborer des politiques visant à améliorer et à intégrer l'exécution des programmes sociaux. Il dirige et coordonne les efforts du gouvernement pour établir des liens coopératifs avec les provinces, le public et divers organismes et pour préciser ces liens en vue de créer des conditions propices au développement de la personne, de la famille et de la collectivité. Il examine les recommandations portant sur l'affectation de ressources financières, humaines et autres aux programmes fédéraux axés sur le bien-être de la personne et le développement social. Le Comité instaure de nouvelles politiques et de nouveaux programmes et évalue les politiques existantes et proposées.

Le ministère d'État au Développement social assiste le Comité en l'aidant à formuler, à élaborer, à évaluer et à coordonner les politiques en fonction des programmes et des activités qui vont à l'appui du développement social.

5. ENVELOPPE DES AFFAIRES SOCIALES

Communications
- Arts et culture
- Conseil des Arts du Canada
- Société Radio-Canada
- Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne
- Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
- Corporation du Centre national des Arts
- Office national du film
- Bibliothèque nationale
- Musées nationaux du Canada
- Archives publiques
- Conseil de recherches en sciences humaines

Emploi et Immigration
Ministère
Conseil consultatif de la situation de la femme
Commission d'appel de l'Immigration
Situation de la femme—Bureau de la coordonnatrice

Environnement
Programmes de l'environnement

Affaires indiennes et du Nord
Ministère
Commission d'énergie du Nord Canadien

Travail
Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail
Santé et sport amateur

Santé nationale et Bien-être social
Ministère
Conseil des recherches médicales

Travaux publics
Société canadienne d'hypothèques et de logement

Secrétariat d'État
Ministère

Développement social—Ministère d'État

Le Conseil du Trésor du Canada
Emplois d'été, placement des jeunes et autres initiatives à l'emploi

Affaires des anciens combattants
Ministère

6. ENVELOPPE DES AFFAIRES LÉGALES ET DE LA JUSTICE

Justice
Ministère
Commission canadienne des droits de la personne
Commissaire à la magistrature fédérale
Commission de réforme du droit du Canada
Cour suprême du Canada
Commission de révision de l'impôt

Solliciteur général
Ministère
Services correctionnels
Commission des libérations conditionnelles
Gendarmerie royale du Canada

COMITÉ DU CABINET CHARGÉ DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE LA DÉFENSE

Présidé par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures

Le Comité du Cabinet chargé de la politique étrangère et de la défense a pour responsabilité d'élaborer une politique intégrée pour les secteurs des affaires étrangères du gouvernement et de la défense. Il examine et coordonne les propositions faites par les ministères pour s'assurer que les décisions prises dans ces domaines le soient en tenant compte de toutes les questions que doit examiner le gouvernement.

Le Bureau du Conseil privé assiste le Comité, avec l'aide d'autres mécanismes interministériels et d'organismes centraux.

7. ENVELOPPE DES AFFAIRES ET DE L'AIDE EXTÉRIEURES

Affaires extérieures
Ministère
Agence canadienne de développement international
Centre de recherches pour le développement international
Commission mixte internationale

Finances
Aide officielle au développement—Prêts et investissements*

8. ENVELOPPE DE LA DÉFENSE

Défense nationale
Ministère

*Non budgétaire

COMITÉ DU CABINET CHARGÉ DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES

Présidé par le président du Conseil privé

Le Comité du Cabinet chargé des opérations gouvernementales est responsable de la gestion des enveloppes des services gouvernementaux et du Parlement, y compris l'examen des questions de principe ayant un rapport avec les opérations des ministères. Il examine les politiques ayant un effet sur la structure financière, humaine (personnel) et administrative établie pour la gestion de la fonction publique et s'intéresse aux politiques qui ont des conséquences sur l'administration publique fédérale.

Le Bureau du Conseil privé assiste le Comité avec l'aide d'autres mécanismes interministériels et d'organismes centraux.

9. ENVELOPPE DU PARLEMENT

Parlement
Sénat
Chambre des communes
Bibliothèque du Parlement

10. ENVELOPPE DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX

Finances
Ministère
Vérificateur général
Assurances
Commission du tarif

Gouverneur général et lieutenants-gouverneurs

Revenu national
Ministère

Postes
Ministère

Conseil privé
- Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes
- Directeur général des élections
- Commissaires aux langues officielles
- Conseil économique du Canada
- Commissaire des relations de travail dans la Fonction publique

Travaux publics
- Ministère
- Commission de la Capitale nationale

Secrétariat d'État
- Commission de la Fonction publique

Approvisionnements et Services
- Ministère
- Statistique Canada

Le Conseil du Trésor du Canada
- Contrôleur général